VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 87)**

z dnia 10 maja 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 87)

10 maja 2018 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– projekt opinii dla Prezydium Sejmu RP w sprawie propozycji tematów kontroli zgłoszonych przez komisje sejmowe do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2019 rok;

– informację przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych o skuteczności funkcji kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych w aspekcie obowiązujących przepisów prawnych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Tomasz Iwański** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze współpracownikami, **Ewa Polkowska** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Grażyna Wróblewska** przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk**, **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Witam państwa serdecznie jeszcze raz. Witam przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli z panią wiceprezes. Czy do porządku obrad są jakieś uwagi? Nie ma.

Proponuję, abyśmy pierwszy punkt rozpatrzyli tak jak jest w programie. Przedwczoraj omówiono tematy kontroli zgłoszone przez komisje sejmowe do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli. Czy do projektu opinii są jakieś uwagi? Pani prezes?

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Ewa Polkowska:

Nie, dziękuję, nie ma uwag.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To było omawiane, prawda? Jeśli nie ma uwag, to przystępujemy do głosowania.

Kto z państwa jest za przyjęciem opinii Komisji dla Prezydium Sejmu w sprawie propozycji tematów kontroli zgłoszonych przez komisje sejmowe do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2019 rok? Proszę o podniesienie ręki (5). Dziękuję. Kto jest przeciw? Nikt? Kto się wstrzymał? Również nikt. Dziękuję.

Zarządzam przerwę do czasu przybycia pani przewodniczącej. Myślę, że będzie to kwestia 10 minut.

[Po przerwie]

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Kontynuujemy posiedzenie Komisji po przerwie.

Na posiedzeniu witam panią Grażynę Wróblewską przewodniczącą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz panią Lucynę Hanus zastępcę przewodniczącej Krajowej Rady. Przykro mi, że musiały panie przejść przez tę dłużej trwającą procedurę, ale takie dodatkowe środki bezpieczeństwa są zarządzone przez Marszałka Sejmu. Są one niestety niezbędne.

W naszym posiedzeniu uczestniczą dziś również przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – pan Tomasz Iwański oraz drugi z kolegów, którego nazwiska nie chcę przekręcić.

Specjalista w Departamencie Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Radosław Ćmiel:

Radosław Ćmiel.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo proszę panią przewodniczącą o przedstawienie informacji na temat skuteczności funkcji kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych w aspekcie obowiązujących przepisów prawnych. Taki jest tytuł tej informacji.

Bardzo proszę.

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

Dziękuję bardzo. Dzień dobry państwu. Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, szanowni państwo, zgodnie z ustawą z dnia 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Obrachunkowych, kilkakrotnie nowelizowaną w tym przedziale czasu, regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej podmiotów, o których mowa w ustawie w art. 1 ust. 2 tej ustawy, o czym za chwilę powiem.

Aby mówić o skuteczności funkcji kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych, nie sposób nie wspomnieć o innych zadaniach, które realizują regionalne izby obrachunkowe. W pierwszej kolejności regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru w zakresie spraw finansowych: jednostek samorządu terytorialnego; związków metropolitalnych; związków międzygminnych; stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów; związków powiatów; samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych; innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Działalność nadzorcza obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresach określonych ustawą. Są one precyzyjnie określone w art. 11 ustawy. Są to sprawy: procedur uchwalania budżetu i jego zmian; budżetu i jego zmian; zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu oraz udzielania pożyczek; zasad i trybu przyznawania dotacji; podatków i opłat lokalnych; absolutorium.

W toku działalności nadzorczej izby niejednokrotnie muszą także wykonywać pewne czynności kontrolne. Mają zagwarantowane ustawami ustrojowymi prawo żądania informacji, przedkładania dokumentów przez organy samorządu terytorialnego w celu wyjaśnienia kwestii, które są przedmiotem nadzoru. Przedstawiciele tychże organów mają prawo uczestniczenia w posiedzeniach kolegium, które sprawuje działalność nadzorczą i stosuje odpowiednie środki. Z tym, że działalność nadzorcza ma na celu zabezpieczenie przestrzegania prawa. Kryterium nadzoru jest zgodność z prawem, legalność podejmowanych przez organy uchwał i zarządzeń, co wprost wynika z art. 171 ust.1 Konstytucji.

Ingerencja nadzorcza jest realizowana przy zachowaniu określonej ustawą o RIO i ustawami ustrojowymi procedury, a nadzorowane jednostki mają zagwarantowane środki ochrony prawnej przed nielegalnymi działaniami nadzorczymi, co raz się zdarzyło. Mają zagwarantowane prawo skargi do sądu administracyjnego. Pojęcie kontroli zestawia się często z pojęciem nadzoru, który, poza elementami występującymi w procesie nadzoru, obejmuje także czynną ingerencję, czyli władcze wkraczanie. Takie kompetencje nie przysługują w ramach sprawowania funkcji kontrolnych. Regionalne izby obrachunkowe zgodnie z art. 5 ustawy kontrolują gospodarkę finansową.

Jeszcze może dwa słowa w związku z realizowaniem działań nadzorczych. Drugim związanym z tym zadaniem jest działalność opiniodawcza. W materiale, który został państwu przesłany, macie państwo obraz, ile opinii zostało wydanych w ostatnich trzech latach w sprawach wymagających opinii regionalnych izb obrachunkowych. Niezależnie od tego izby kontrolują pod względem rachunkowym i formalnym kwartalne sprawozdania z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego, wnioski o przyznanie rekompensującej części subwencji ogólnej.

Natomiast na podstawie wyników działalności kontrolnej i opiniodawczej w razie potrzeby wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań izba przedstawia raport o stanie gospodarki finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego.

Przechodzę już teraz do samej działalności kontrolnej. Skuteczność funkcji kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych oceniać należy przez pryzmat rozwiązań funkcjonujących w obecnym stanie prawnym. Poza ustawą, która reguluje podstawowe kwestie dotyczące kontroli, izby mają także rozporządzenie w sprawie siedzib i terytorialnego zakresu działania oraz sposobu przeprowadzania kontroli; to jest rozporządzenie wykonawcze do tej ustawy. Z mocy przepisów ustawy tworzone są izby-wydziały kontroli gospodarki finansowej i wydział informacji, analiz i szkoleń.

Tak jak powiedziałam, jednym z najważniejszych zadań regionalnych izb obrachunkowych, wynikającym z przepisów ustawy, jest kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów objętych kognicją izb na podstawie kryterium zgodności z prawem, zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym w zakresie administracji rządowej, a także na podstawie kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

Najważniejszą cechą charakteryzującą regionalne izby obrachunkowe, jako państwowe organy kontroli nad działalnością finansową jednostek samorządu terytorialnego, jest obowiązek przeprowadzania co najmniej raz na cztery lata kompleksowej kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Powinność ta została wpisana w art. 7 ustawy o RIO i w niezmienionym kształcie normatywnym utrzymana została do dzisiaj.

Pojęcie gospodarki finansowej, jako przedmiot kontroli izb, możemy opisać jako procesy związane z gromadzeniem środków publicznych, ich wydatkowaniem, czyli rozdysponowaniem oraz z gospodarowaniem majątkiem. Obejmują one w szczególności procesy związane z pobieraniem dochodów, przychodów, wydatkowaniem środków publicznych, zaciąganiem zobowiązań, zarządzaniem długiem publicznym, sprawozdawczością finansową i kontrolą wewnętrzną.

Obowiązujący od 2011 r. ramowy zakres kontroli kompleksowych prowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe jest jednolity, czyli w skali całego kraju w 16 regionalnych izbach obrachunkowych, jakie mamy, kontrole kompleksowe prowadzone są według tego jednolitego zakresu. W większości przypadków poszerzonym o sprawdzenie sposobu realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w toku poprzedniej kontroli. Zakres ten obejmuje następujące zagadnienia: ustalenia ogólnoorganizacyjne, w tym wewnętrzne regulacje organizacyjnoprawne, a nie zawsze te regulacje są poprawne i prawidłowe pod względem prawnym; księgowość i sprawozdawczość, w tym gospodarkę pieniężną i kontrolę kasy oraz inwentaryzację; budżet jednostki samorządu terytorialnego, który podlega także działalności nadzorczej.

Uchwały budżetowe są kontrolowane, w toku działalności nadzorczej, już na etapie opiniowania, projekt budżetu jest opiniowany.

Natomiast w toku kontroli sprawdzamy, jak zaplanowane w budżecie dochody są realizowane, jak są przekazywane subwencje, dotacje, dochody z tytułu podatków i opłat, dochody z majątku, wydatki budżetowe; czy przy ich dokonywaniu zachowane zostały zasady określone w ustawie o finansach publicznych oraz czy były przestrzegane przepisy o zamówieniach publicznych, w tym wydatki bieżące i majątkowe. Bowiem taki podział tych wydatków zapisany jest w uchwałach budżetowych, zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Sprawdzane jest też rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji.

Otrzymanych – ponieważ jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje wiele dotacji z budżetu państwa, a także od innych podmiotów, nawet w formie pomocy finansowej. Jednak udziela też ze swojego budżetu dotacji innym podmiotom, w tym podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Kwestią objętą szczególną kontrolą są sprawy długu publicznego oraz przychody i rozchody, a więc sposób realizacji przychodów, jak również terminowość wywiązywania się ze spłat zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów czy emisji obligacji papierów wartościowych. Chodzi także o sprawy związane z rozliczeniami jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi.

Tak jak niezmienny pozostaje wskazany powyżej obowiązek okresowej, kompleksowej kontroli gospodarki finansowej, tak samo bez istotniejszych modyfikacji obowiązują od 1992 r. procedury określające sposób wypełnienia zadań kontrolnych, o których mówiłam już wcześniej. Są one określone nie tylko przepisami ustawy, ale także przepisami rozporządzenia.

Zadania realizowane w zakresie kontroli podejmowane są na podstawie planu kontroli przyjmowanego przez kolegium izby, które jest organem regionalnej izby obrachunkowej, natomiast czynności kontrolne realizowane są przez inspektorów kontroli w siedzibie kontrolowanej jednostki. Taka jest zasada. Wyjątkowo może się zdarzyć, że w związku z czynnościami nadzorczymi izba żąda przedłożenia określonych dokumentów. Tak jak mówiłam, ma do tego ustawowe prawo. Wtedy na podstawie tych dokumentów także dokonuje się analizy i sprawdzenia.

Wszystkie czynności kontrolne dokumentowane są protokołem kontroli. Przepisami ustawy nadal jesteśmy zobligowani do sporządzenia protokołu, który stanowi podstawę do sformułowania w następnej kolejności wystąpienia pokontrolnego. Wystąpienie pokontrolne wskazuje źródła, przyczyny ujawnionych nieprawidłowości, ich rozmiary oraz osoby odpowiedzialne. Istotnym elementem wystąpienia pokontrolnego są wnioski zmierzające do usunięcia nieprawidłowości i usprawnienia badanej działalności.

Wspomniałam już, że w regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z ustawą i rozporządzeniem, tworzone są wydziały kontroli. Do tego wydziału kontroli należy przede wszystkim, jak powiedziałam, przeprowadzanie kontroli w podmiotach określonych ustawą, opracowanie projektu planu kontroli, który przyjmuje kolegium; opracowanie sprawozdań z działalności funkcji kontrolnej i oczywiście opracowanie sprawozdania do dokumentów rocznych.

Uzupełnieniem kontroli kompleksowych, które, podkreślam raz jeszcze, mają być przeprowadzone w każdej jednostce raz na cztery lata, są kontrole doraźne i problemowe. Cechuje je precyzyjne określenie obszarów kontroli oparte na analizie prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości. Kontrola ta koncentruje się wtedy na ściśle określonych zagadnieniach. Kontrole koordynowane od kilku lat są koordynowane w większości przypadków przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, która na każdy rok przyjmuje uchwałą tematy, jakie będą przedmiotem kontroli koordynowanych.

Brak zmian ustawodawczych w zakresie sposobu prowadzenia kontroli czy w ogóle realizacji zadań kontrolnych nie oznacza, że sposób realizacji funkcji kontrolnych przez izby nie ulegał na przestrzeni lat modyfikacjom. Od dłuższego czasu realizowany jest program standaryzacji działania izb, a co za tym idzie – podniesienia jakości pracy, skuteczności i efektywności działań kontrolnych.

Wynikiem tego było, jak już wspomniałam w materiałach, przyjęcie przez krajową radę uchwałą z 2011 r. ramowego zakresu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Dalej – standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych, które zostały przyjęte uchwałą z 2006 r. W standardach tych wyraźnie określony został również sposób postępowania. Mam nawet przed sobą, jakie są ogólne zasady, na podstawie czego standardy te zostały opracowane. Określono również zasady postępowania inspektora kontroli.

W tych standardach wyraźnie wskazano, że obowiązkiem inspektora kontroli jest ustalenie stanu faktycznego. Inspektor kontroli w toku czynności kontrolnych powinien zachować obiektywizm, nie powinien dostosowywać swoich ocen w sprawach dotyczących kontroli do oczekiwań innych osób. Poza tym w toku kontroli musi go cechować należyta staranność, co oznacza posługiwanie się posiadaną wiedzą, umiejętnościami i doświadczeniem w sposób, który doprowadzi do uzyskania kompetentnej oceny procesu lub stanu objętego kontrolą.

Poza tym należyta staranność wyraża się także w postępowaniu zgodnym z przyjętymi wskazówkami metodycznymi. Nie mamy podręcznika sposobu przeprowadzania kontroli. Niemniej przy ustalaniu planu kontroli, typowaniu danej jednostki do kontroli, zespół kontrolny musi przygotować cały materiał, który będzie mu niezbędny, a zatem uchwałę budżetową i wszystkie decyzje, jakie izba podjęła już wcześniej w odniesieniu do danej jednostki. Chodzi o to, czy były rozstrzygnięcia nadzorcze, jaki był stan

i terminowość składania sprawozdań, czy były podjęte uchwały dotacyjne, a jeżeli tak, to na rzecz jakich podmiotów; sposób ich zaplanowania, sprawozdania z wykonania budżetu za poszczególne lata, informacje o przebiegu wykonania budżetu itd. Oczywiście czynności podejmowane przez inspektora kontroli muszą mieć odpowiednie oznaczenia badanego obszaru, prawdopodobieństwa wystąpienia błędów i nieprawidłowości oraz efektywności stosowanego systemu wewnętrznej kontroli finansowej.

Inspektor kontroli powinien postępować uczciwie. Pod tym względem jesteśmy bezwzględni przy ocenie sposobu realizacji, analizowaniu pewnych informacji, które niekiedy docierają lub mogą dotrzeć z kontrolowanych jednostek. Musi stosować standardy kontroli, musi go cechować również profesjonalizm. Izby dbają o to, aby na miarę posiadanych środków zapewnić inspektorom podnoszenie kwalifikacji poprzez zapewnienie udziału w szkoleniach organizowanych przez izby, a także podmioty zewnętrzne.

Jednocześnie w ramach podnoszenia efektywności i skuteczności działań kontrolnych i nadzorczych od 2010 r. na coraz szerszą skalę regionalne izby obrachunkowe zaczęły wykorzystywać specjalistyczne oprogramowanie do analizy baz danych – tzw. ACL. Po okresie programowania, który miał na celu optymalne uwzględnienie zastosowań nowych narzędzi informatycznych w programach kontroli podejmowanych przez izby, wykorzystanie przedmiotowych narzędzi wraz z innymi prowadzonymi działaniami zapewnia istotnie zwiększoną efektywność działań kontrolnych.

Przy zastosowaniu tego narzędzia izby są w stanie objąć kontrolą elektroniczną większość aplikacji używanych w jednostkach samorządu terytorialnego, bez względu na sposób eksportu danych źródłowych, a w konsekwencji przeprowadzać wszechstronną i kompleksową analizę funkcjonujących w jednostkach samorządu terytorialnego systemów ewidencji księgowej i zbadać rzetelność danych prezentowanych w sprawozdaniach finansowych, w tym dotyczących długu publicznego.

W początkowym okresie były pewne opory ze strony podmiotów kontrolowanych co do umożliwienia dostępu do baz danych czy programów, bo nie zawsze były one kompatybilne z naszym narzędziem. W chwili obecnej nie ma już takich problemów. Jednostki mają wiedzę, że na dany dzień jesteśmy w stanie sprawdzić stopień wykonania dochodów, stopień wykonania wydatków danej jednostki – czy nie doszło do przekroczenia planu finansowego na dzień, w którym dane są pobierane.

Skuteczność i efektywność działań regionalnych izb obrachunkowych w ramach wykonywania funkcji kontrolnej obrazują w szczególności dane o liczbie przeprowadzonych kontroli gospodarki finansowej oraz efektów finansowych tych kontroli w ostatnich trzech latach.

Izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 3865 kontroli, z tego w poszczególnych latach: 1281, 1299 i w 2017 r. – 1285. W tym okresie zrealizowano ogółem ponad 2 tys. kontroli kompleksowych – zarówno tych, których obowiązek przeprowadzania wynika z ustawy, co najmniej raz na cztery lata, jak również innych kontroli. Bowiem nie zawsze izby stosują ten okres „co cztery lata", aby uniknąć sytuacji, w której jednostka samorządu terytorialnego, objęta planem kontroli, niejako przygotowuje się do kontroli, bo akurat mija czwarty rok. Zdarza się również i tak, że kontrole te prowadzone są po upływie krótszego terminu, aby sprawdzić, jak wygląda stan gospodarki finansowej w danej jednostce.

W wielu przypadkach w ramach kontroli kompleksowych dokonywane było także sprawdzenie sposobu wykonania wniosków pokontrolnych wydanych po przeprowadzonych poprzednio kontrolach. Niekiedy realizowane jest to w formie odrębnych kontroli sprawdzających, których w latach 2015-2017 wykonano 78.

Tak jak wspomniałam, kontroli problemowych, czyli wybranych zagadnień gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych, w okresie tych trzech lat realizowanych było łącznie 1233. Kontroli doraźnych, które przeprowadza się w przypadkach weryfikacji zasadności wniesionych do izb informacji o potencjalnych naruszeniach prawa, w ostatnich trzech latach zrealizowaliśmy 371.

Regionalne izby obrachunkowe zweryfikowały zasadność ponad 2 tys. doniesień oraz informacji o występowaniu nieprawidłowości w jednostkach na podstawie pism otrzymanych od policji, prokuratury, Urzędu Kontroli Skarbowej, CBA, jak również ministrów,

wojewodów, posłów, radnych oraz innych instytucji, osób prawnych i fizycznych. Zdarza się też wiele pism anonimowych, w których piszący wnoszą o przeprowadzenie kontroli określonych zagadnień. Rzecz jasna pismo anonimowe nie zawsze może być podstawą do przeprowadzenia kontroli, ale jest ono przekazywane inspektorowi kontroli, aby w toku czynności kontrolnych prowadzonych w danej jednostce, mógł sprawdzić, czy nieprawidłowości, o których mowa w pismach anonimowych, faktycznie wystąpiły, czy pisma były zasadne.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Przepraszam, reagujecie państwo na anonimy?

Przewodnicząca KR RIO Grażyna Wróblewska:

Reagujemy w ten sposób, że przekazujemy do wykorzystania do jednostek samorządu terytorialnego.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

To jest zupełnie zdumiewające zachowanie.

Przewodnicząca KR RIO Grażyna Wróblewska:

Panie pośle, chyba nie tylko z naszej strony takie zachowanie jest zdumiewające, ponieważ otrzymujemy informacje również z ministerstwa, że wpłynęło anonimowe pismo, proszę o sprawdzenie czy udzielenie wyjaśnień.

Może nie jest to dobra praktyka, ale nie jest to reagowanie polegające na zarządzaniu specjalnie kontroli – tylko w toku czynności kontrolnych, jeśli są tam istotne elementy dotyczące gospodarki finansowej, to również i na ten aspekt inspektorzy kontroli zwracają uwagę. To nie jest tak, że kontrolowaliśmy coś na podstawie anonimu. Byliśmy zresztą również rozliczani przez organy ze sposobu, w jaki zachowujemy się w tym obszarze.

Proszę państwa, idąc dalej, mamy instrumenty prawne zapewniające skuteczną realizację kontroli. Są to m.in. upoważnienie imienne, którego udzielamy inspektorowi kontroli do przeprowadzenia czynności. Jest ono okazywane podmiotowi kontrolowanemu, spełnia funkcję gwarancyjną, wyznacza też obszar, w jakim podmiot kontrolowany zobowiązany jest respektować żądania inspektora kontroli. Zdarzały się bowiem sytuacje, że burmistrz dzwonił i mówił, że przecież kontrola dotyczy roku 2016. W związku z tym, kiedy jest pytanie kierowane do prezesa, dlaczego inspektor żąda innych dokumentów, pytający otrzymuje pełną informację, żeby dokładnie przeczytać upoważnienie, które zostało okazane. Wynika z niego, że kontrola dotyczy gospodarki finansowej prowadzonej na podstawie budżetu np. 2017 r., ale w upoważnieniu jest napisane, że w miarę potrzeby – także innych lat czy innych zagadnień.

Zatem jest furtka, pozwalająca wtedy udostępnić również określone dokumenty dotyczącego obszaru wykraczającego poza ten rok budżetowy. Dotyczyć to może kwestii zamówień publicznych, sprzedaży majątku. Trzeba sięgnąć także do dokumentów z lat poprzednich czy dokumentacji prowadzonych postępowań, jeżeli zadanie realizowane jest w cyklu dłuższym niż rok. Zresztą w art. 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych także wskazano, jakie uprawnienia ma inspektor kontroli. W tym zakresie w toku prac nad nowelizacją ustawy zwracaliśmy uwagę również na to, aby zagwarantować inspektorom dostęp do programów, w których prowadzone są ewidencje, żeby nie było to już na zasadzie prośby. Jak również, aby jednostka kontrolowana była zobowiązana nie tylko do sporządzenia w formie pisemnej określonych zestawień czy informacji, ale również, żeby udostępniała to w formie elektronicznej.

Kierownik jednostki kontrolowanej jest zobowiązany zapewnić warunki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli. Stąd zawsze, gdyby były jakieś nieprawidłowości w tym zakresie, prezes izby może zadziałać. Nie mogą to być warunki, które uniemożliwiałyby czy utrudniałyby prowadzenie czynności kontrolnych, jak również kontakt z pracownikami podmiotu kontrolowanego. Pracownicy jednostki kontrolowanej obowiązani są zgodnie z przepisami do udzielania inspektorom wyjaśnień ustnych i pisemnych w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli w zakresie wynikającym z powierzonych im czynności służbowych.

Proszę państwa, nieprawidłowości, jakie są stwierdzane w toku przeprowadzonych kontroli, są agregowane w kilku podstawowych zagadnieniach, tak jak i zakres kontroli. Potem nieprawidłowości są agregowane w grupach. Z naszych analiz, informacji, które przedkładamy każdego roku, otrzymujemy obraz, w jakiej grupie najczęściej występują nieprawidłowości. Występują one w grupie realizacji dochodów, dotyczą wydatkowania środków publicznych, przy wypłacaniu wynagrodzeń, przy przekroczeniu upoważnień do dokonywania wydatków, przekroczeniu upoważnień do zaciągania zobowiązań. Najpoważniejsze i najliczniejsze nieprawidłowości występują w zakresie stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, mimo że ustawa obowiązuje już kilka lat. Ciągłe nowelizacje tej ustawy powodują , że są jednak pewne trudności w stosowaniu przepisów, procedur.

Dzisiaj mamy pojawiający się problem zamówień in-house, który według podmiotów niepublicznych ubiegających się o zamówienia publiczne ogranicza je. Gminy sięgają bowiem do własnych podmiotów, którym zamówienie będzie udzielane przy braku spełnienia przesłanek określonych ustawą, tj. uzyskiwania określonej grupy przychodów z prowadzonej działalności na rzecz podmiotu tworzącego. Nie mieści się to również w kategorii zamówień, które mogłyby być udzielane. Chodzi także o nieprawidłowości w zakresie udzielania dotacji.

Wyniki działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych prezentowane są zawsze w formie liczby i rodzaju nieprawidłowości oraz rezultatów finansowych wyrażanych czasami wartościowo. Obrazują one skalę finansową stwierdzonych nieprawidłowości oraz korzyści wynikające z realizacji lub potwierdzenia przyjęcia do realizacji przez jednostkę kontrolowaną wystosowanych wniosków pokontrolnych.

Tym, co również się nie zmienia, jest to, że po przeprowadzeniu czynności kontrolnych, izby przekazują kontrolowanym jednostkom wystąpienia pokontrolne, w których wskazują źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. W trzech latach, o których jest mowa w przedstawionym państwu materiale, izby wydały ogółem 47 088 wniosków pokontrolnych.

Samo wystąpienie pokontrolne nie jest środkiem władczym, jednakże wnioski w nim zawarte, przy założeniu, że zostaną wykonane, a tego organ kontrolujący oczekuje od podmiotu kontrolowanego, uznać można za oddziaływanie na podmiot kontrolowany w pewien sposób władczy. Chodzi o to, że on się dostosuje, wprowadzi dane regulacje, wyeliminuje nieprawidłowości.

Uprawnieniem podmiotu kontrolowanego jest możliwość złożenia zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Z danych liczbowych wynika, że na liczbę prawie 50 tys. wniosków pokontrolnych zastrzeżenia, które zostały złożone, dotyczyły 529 wniosków pokontrolnych, z czego w całości zastrzeżenia zostały uwzględnione w 69 przypadkach, a w części – w 15 przypadkach. Niektóre stwierdzone w czasie kontroli nieprawidłowości z uwagi na ich rodzaj i rozmiar, wymagają działań innych powołanych do tego organów.

Proszę państwa, w materiale macie państwo także informację, ile było złożonych zawiadomień, wniosków, sygnalizacji do innych organów, czyli do ministrów, kierowników urzędów centralnych, do wojewodów, do organów ścigania, prokuratury i policji, kierowników innych jednostek – w zakresie nieprawidłowości z wykorzystaniem dotacji. Złożono także zawiadomienia do Komisji Orzekającej i Komisji Dyscypliny Finansów Publicznych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mamy już teraz jakiś wniosek formalny?

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Mam nieformalny, chciałbym powiedzieć trzy słowa, jeśli mogę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Bardzo przepraszam, pani prezes, że przerywam, ale za chwilę mam dosyć fundamentalne posiedzenie prezydium Komisji Zdrowia i muszę wyjść, a chciałbym się krótko wypowiedzieć w sprawie, która jest przedmiotem.

Po pierwsze, jestem rozczarowany, że w państwa materiale nie zawarliście państwo właściwie żadnych krytycznych uwag pod własnym adresem, czyli pod adresem regionalnych izb obrachunkowych. Tymczasem każdy, kto trochę interesuje się działalnością samorządu, doskonale wie, że regionalne izby obrachunkowe w istocie nie odgrywają roli dyscyplinującej względem samorządów. Zresztą państwo nieopacznie sami to uwidocznili, myślę, że przez przypadek, na str. 15, pisząc, że: „Kontrola sprawowana przez regionalne izby obrachunkowe ma nieocenione znaczenie dla prawidłowego prowadzenia gospodarki finansowej", a dosłownie pięć czy sześć wierszy niżej piszecie, że „jednak nie spada ogólna ilość stwierdzonych błędów". No właśnie. Nie spada, bo regionalne izby obrachunkowe nie pełnią roli weryfikacyjnej w oczekiwanym zakresie. Nie mówię, że w ogóle nie, bo oczywiście jakiś efekt jest. To naturalne, że jeśli jest instytucja kontroli, to jakiś rezultat wywiera na otoczenie.

Myślę, że w przyszłości, kiedy będziecie państwo przedstawiali takie dokumenty, to warto poświęcić odrębny rozdział samokrytycznej ocenie funkcjonowania państwa instytucji. Moim zdaniem przyszłość jest następująca: zakładając, że zarządzający państwem kierują się względami racjonalnymi, to prędzej czy później zlikwidują tę instytucję, skoro przez lata nie przynosi efektów. Kompetencje przekażą np. rozbudowanej Najwyższej Izbie Kontroli –
mówię przykładowo – albo wprowadzą zupełnie nową instytucję.

W mojej ocenie, to jest moja indywidualna ocena, państwa problem praktyczny polega na tym, że istnieją zbyt wielkie związki personalne między państwa pracownikami a organami wykonawczymi i urzędnikami samorządów lokalnych. Oczywiście muszę zaraz zastrzec, że to nie oznacza, iż jest to totalne, ale zjawisko to występuje i nie panujecie państwo nad tym.

Tyle chciałem powiedzieć, panie przewodniczący. Przepraszam bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Może jednak pani przewodnicząca będzie chciała coś króciutko odpowiedzieć, żeby pan poseł nie wyszedł niepocieszony?

Przewodnicząca KR RIO Grażyna Wróblewska:

Myślę, że ocena dokonana na podstawie tych zestawień jest surowa, powiedziałabym, że niesprawiedliwa.

Liczba nieprawidłowości, które występują, wynika również ze sposobu, w jaki funkcjonujemy i kontroli, które są przeprowadzane co cztery lata. W międzyczasie następuje zmiana przepisów, zmiana pracowników, zmiana kierującego daną jednostką samorządu terytorialnego. Sporadycznie się zdarza, że dwukrotnie w tej samej kadencji jest przeprowadzana kontrola kompleksowa.

Częstotliwość zmian, chociażby ustawy o zamówieniach publicznych, ustawy o pożytku publicznym, czy też niedoskonałość przepisów powodują, że są trudności w ich stosowaniu. W ramach swoich funkcji realizujemy też funkcję instruktażową i szkoleniową, zresztą funkcja kontrolna też ma temu służyć. Staramy się, żeby nieprawidłowości było jak najmniej. Liczba nieprawidłowości jest w różnych okresach. Jeżeli na ponad tysiąc podmiotów skontrolowanych w danym roku, wykazujemy określoną liczbę nieprawidłowości to nie znaczy, że źle realizujemy swoje funkcje.

Natomiast do związków personalnych trudno mi się odnieść. Zarzut, że prezesi nie panują nad tym, bo tak trzeba by to było odnieść, też jest niesprawiedliwy. Cała sytuacja bierze się również stąd, że prawie po każdych wyborach następuje odpływ pracowników z regionalnych izb obrachunkowych do samorządu terytorialnego na stanowiska wójtów, burmistrzów, skarbników. Ten rok pewnie przyniesie to samo.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Innymi słowy mówi pani to samo co ja.

Przewodnicząca KR RIO Grażyna Wróblewska:

Czy to oznacza, że nie jesteśmy bezstronni w prowadzeniu czynności kontrolnych? Chyba nie. Trzeba by sięgnąć do poszczególnych protokołów kontroli w danych jednostkach, w których wójt, burmistrz czy skarbnik wywodzą się z tego środowiska i sprawdzić, czy tam faktycznie inspektorzy kontroli nie stwierdzali… Każdy protokół, każda jednostka wymagałaby przeanalizowania.

Natomiast to, że te działania *per saldo* mogą być mało skuteczne, wynika, jeszcze raz podkreślam, z niespójności przepisów prawa, a po drugie z tego, że jako izby nie mamy zagwarantowanych takich środków, żeby szkolić pracowników na tak wysokim poziomie jak np. Najwyższa Izba Kontroli. Nie mówiąc już o wynagrodzeniach. Od lat występujemy o zwiększenie środków i wnioski te odbiją się od ściany. Pracownicy oczekują na poprawę swojego statusu, aby móc realizować funkcje kontrolne.

To tyle w tym momencie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Na samym końcu informacji są podane oczekiwania regionalnych izb obrachunkowych, postulaty zmian ustawowych, które mogłyby tę sytuację nieco poprawić. Będziemy jeszcze o tym rozmawiali na końcu, bo wydaje się, że są to kwestie ewidentne. Rozmawiamy o tym co roku, a nie ma zmian. Ta sytuacja nie jest dobra.

Pani prezes, bardzo proszę o podsumowanie informacji, bo przecież wszyscy ją mamy. Potem spróbujemy jeszcze omówić parę komentarzy i innych spraw.

Przewodnicząca KR RIO Grażyna Wróblewska:

Tak jak wspomniał pan przewodniczący, wnioski, które wynikają z prowadzonych kontroli, a także wyniki działalności nadzorczej, są to wnioski *de lege ferenda*, które składamy każdego roku. Znajdują się one w naszych sprawozdaniach, niektóre z nich powtarzane są po kilka razy i do tej pory nie doczekały się realizacji.

Mam nadzieję, że wnioski związane ze zmianami w ustawie o finansach publicznych, dotyczącymi sposobu liczenia zadłużenia, wskaźnika, zostały w znacznej części uwzględnione w projekcie ustawy o finansach publicznych zmieniającym ustawę z 18 kwietnia. Będziemy jeszcze na temat propozycji tych zmian rozmawiać w Ministerstwie Finansów.

Natomiast są takie regulacje, które od lat budzą nasz niepokój i rodzą trudności w interpretacji w toku czynności kontrolnych. Są to sprawy gospodarki *quasi* funduszowej, opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu, które to środki, jak stanowi ustawa, mają być wykorzystane wyłącznie na te cele. Ustawa nie mówi, jak zachować środki, które pozostają na koniec roku, kiedy gmina zrealizowała ustalony program przeciwdziałania alkoholizmowi, zwalczania narkomanii, dokonała wpłat na CIS, bo również z tego może to być finansowane, a jeszcze pozostaje pewna nadwyżka. Wchodzi ona, że tak powiem, do głównego worka, głównego budżetu. I teraz: na ile mamy wyodrębniać to w budżetach? Nie ma takiej możliwości, narzędzia. Próbujemy sprawdzać, czy faktycznie na przyszły rok zaplanowano więcej środków po stronie wydatkowej w stosunku do planowanych dochodów, co wskazywałoby na to, że środki te zostały zaangażowane.

Podobnie sprawa ma się dziś z opłatą śmieciową, mówiąc umownie. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mówi, że środki mają być przeznaczone na cele związane z utrzymaniem czystości i gospodarką odpadami. Mówiliśmy o tym przy okazji kontroli koordynowanej, teraz jesteśmy zresztą w trakcie kontroli koordynowanej dotyczącej tego, w jaki sposób wykorzystane będą te środki, na co są one przeznaczane. Tutaj też nie ma podstaw do wyodrębnienia, aczkolwiek jedno, co już wiemy, to, że w przepisach rozporządzenia, co zostało zapowiedziane, kiedy omawialiśmy wyniki kontroli koordynowanej, zmieni się sposób klasyfikowania. Wszystkie wydatki związane gospodarką śmieciową i odpadami będą w jednym rozdziale.

Mamy jednak problem rezerwy na zarządzanie kryzysowe. Może to jest bagatelna kwota. Ustawa o finansach publicznych określa, jak ją tworzyć – ona musi być utworzona w budżecie – oraz do kiedy może ona być wykorzystana. Ponieważ jest tylko na sytuację kryzysową, określoną w ustawie, to powinna być trzymana do północy 31 grudnia, bo taka sytuacja kryzysowa może się zdarzyć. W małych gminach są to niewielkie kwoty, ale w dużym budżecie, np. miasta Poznania jest ponad 8 000 tys. zł tych środków. Co,

jeżeli do 31 grudnia nie zdarzy się sytuacja kryzysowa? W toku kontroli kontrolujemy, że zapłacili z tych środków np. za hydranty, których utrzymanie powinno być na co dzień z bieżącego budżetu, bo to nie jest sytuacja kryzysowa, albo dokonali zakupu umundurowania dla straży pożarnej itd.

Jednostka chce po prostu wydatkować te środki, ale brak jest podstaw, czyli do jakiego momentu środki te mogłyby być przekazywane. Takich wniosków i przykładów wymieniliśmy więcej. Wymagają one pochylenia się nad tymi regulacjami, aby podejmować działalność nadzorczą i potem kontrolną w jakiś jednolity sposób.

Natomiast regularność prowadzonych przez izby kontroli, wbrew temu, co mówił pan poseł Dziuba, ma znaczenie prewencyjne. Kontrolowane jednostki mają świadomość, że ich działalność będzie podlegać weryfikacji przez instytucję zewnętrzną.

Istotne znaczenie dla skuteczności kontroli ma także prezentowanie wyników kontroli. Wystąpienia pokontrolne są zamieszczane na stronach BIP każdej izby. Zresztą podobnie jak wyniki kontroli koordynowanych. Prezentowanie wyników kontroli, przy stale zmieniającej się rzeczywistości, w tym przepisów prawa, ma wpływ na decyzje podejmowane przez samorządy. Samorządy czytają, widzą, że to czy tamto było nieprawidłowością, a już na pewno to, że za nieprzestrzeganie zasad gospodarowania środkami publicznymi może spotkać dolegliwość w postaci złożenia zawiadomienia w związku z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych do organów ścigania lub do rzecznika.

Reasumując, z pełnym przekonaniem można uznać, że regionalne izby obrachunkowe, wbrew temu, co powiedział pan poseł Dziuba, wykonują swoją funkcję kontrolną skutecznie, bez większych zarzutów. Procedura kontroli, jej zakres, opracowanie standardów pozwalają na założenie, że przeprowadzone kontrole odbywają się i będą się odbywać na wysokim poziomie.

Jednocześnie, tak jak wspomniałam, efektywność kontroli osłabia tylko niewiążący charakter wystąpień pokontrolnych. Jeżeli bowiem kierownik jednostki kontrolowanej może być ukarany za to, że nie udostępnił dokumentów, nie udzielił odpowiedzi na określone zapytania, to już za to, że w ogóle nie wykona wniosków pokontrolnych karany nie jest. Może być karany w innym trybie. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych w art. 27 pokazuje, za co można go ukarać, nawet grzywną. Chociaż tak do końca nie jest powiedziane –kto, pewnie prezes, chociaż takich uprawnień władczych nie ma.

Natomiast za to, że nie wykonał wniosków pokontrolnych, nie może być ukarany. On może napisać wszystko: „zrealizowałem, poinformowałem” itd. Dopiero kolejna kontrola pokazuje, czy faktycznie wnioski pokontrolne zostały zrealizowane, ale może to już dotykać innego burmistrza czy innego organu wykonawczego.

Tym, co osłabia, jest sytuacja finansowa, w jakiej pracujemy. Brak jest środków na wynagrodzenia dla pracowników. Jesteśmy już teraz znów na etapie formułowania wniosków do projektu budżetu na 2019 r. Bez istotnego wzmocnienia finansowego, najlepsze kadry po prostu odpłyną, tak jak mówiłam wcześniej, i znajdą zatrudnienie w jednostkach samorządu terytorialnego czy w Najwyższej Izbie Kontroli oferującej trzykrotnie wyższe wynagrodzenie.

To tyle. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę, czy są jakieś uwagi, pytania? Pan poseł Wilczyński.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Dziękuję. Nie sposób nie odnieść się do tego, co powiedział kolega Dziuba, bo jest to jakaś projekcja jego wyobraźni na temat funkcjonowania państwa.

Jeżeli popatrzymy na system samorządowy, to przede wszystkim trzeba powiedzieć, że mamy do czynienia z samorządem, który z natury rzeczy powinien cechować się daleko idącą autonomią i możliwością działania na własną odpowiedzialność, we własnym imieniu oraz imieniu mieszkańców. Zatem obszar, na którym działa regionalna izba obrachunkowa wcale nie jest taki łatwy.

Jestem samorządowcem od 1990 r. i tym, co notowałem, jest nieustanne narzekanie samorządowców na rosnący wpływ regionalnych izb obrachunkowych, na ich, przepraszam za wyrażanie, dramatyczną upierdliwość oraz na sposób działania, który ogranicza

samodzielność i samorządność. Obraz ze strony samorządowców jest więc zupełnie inny. On jest taki, że regionalna izba obrachunkowa jest za bardzo restrykcyjna i za bardzo się miesza, za bardzo się wtrąca. Jeżeli więc byśmy to zderzyli, to ma się to nijak do tego obrazu.

Jeśli chodzi o kwestię relacji personalnych, to nie sposób, żeby ludzie w regionie się nie znali. To jest po prostu niemożliwe, oni będą się znać. Regionalna izba obrachunkowa jest od tego, żeby trzymać samorządność w ryzach tak, żeby jednostki nie upadały – co się w Polsce nie dzieje – oraz, by usługi publiczne były świadczone na elementarnym, wyznaczonym ustawami poziomie. To się dzieje. W związku z tym twierdzenie, że ta instytucja jest niepotrzebna jest zdumiewające.

Problem nie jest, moim zdaniem z kontrolą państwową, z tym, jak funkcjonują te instytucje, każda oddzielnie, tylko z tym, czy państwo należycie wyciąga wnioski z ich działania albo czy w ogóle stara się wyciągnąć wnioski z ich działania.

Powtórzę się jak zwrotka, bo jako członek tej Komisji stale podkreślam, jak wnioski *de lege ferenda* są lekceważone przez kolejne ekipy rządzące. Chętnie zapoznałbym się z państwa listą wniosków *de lege ferenda*. Może powinniśmy o nią poprosić? Chętnie bym prosił, żeby zobaczyć, które wnioski zostały zrealizowane, a które nie, i dlaczego. Niech resorty się nam tłumaczą, dlaczego nie uwzględniają tych wniosków – czy to NIK czy regionalnych izb obrachunkowych. To jest właśnie bardzo istotny problem.

Oczywiście będziemy mieli sytuację, w której mamy wrażenie, że nakładają się kompetencje albo charaktery kontroli regionalnej izby obrachunkowej i NIK. Tak się dzieje w szczególności, gdy mamy do czynienia z kontrolami przyczynkowymi, doraźnymi itd. W powiecie namysłowskim toczy się np. kontrola pt. „Wycinka i pozyskanie drzew", zlecona zresztą przez jednego z posłów PiS. To ja pytam, co ma piernik do wiatraka? Dlaczego wchodzicie państwo w ogóle w tego typu kontrole? Przecież to jest absurd, prawda? To można sobie załatwić potem przy okazji jakiejś kontroli okresowej – jako jakiś jej element.

Mówię na marginesie, że pojawiają się też przykłady ewidentnego wpływu polityki na funkcjonowanie regionalnej izby obrachunkowej, co notuję w moim obszarze. Zresztą z pewną przykrością.

Zatem, żeby wrócić do wątku głównego, powiem, że potrzebujemy generalnie refleksji nad modelem polityki i kontroli państwowej. Chodzi o to, żeby zastanowić się, dlaczego państwo tak mało wykorzystuje wnioski płynące z kontroli, dlaczego nie mamy standardu, o którym jesteśmy informowani przez przedstawiciela Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Pokazuje on, jak bardzo są oni skoncentrowani na wyciąganiu wniosków z dysfunkcji funkcjonowania państwa, akurat Unii Europejskiej i przekładaniu ich na pracę Komisji Europejskiej. To jest jednak zasadniczy wątek.

My bardzo koncentrujemy się na tym, żeby znaleźć jakąś nieprawidłowość, roztkliwiamy się np. nad rezerwą na zarządzanie kryzysowe, która rzeczywiście jest źle skonstruowana; czy nad tym, co robić ze środkami, które nie zostały wykorzystane. To dlatego, że przykładamy pewne mechanizmy np. funkcjonowania państwa na samorząd. Jeżeli państwo nie życzy sobie wydatków niewygasających, to dlaczego tego samego wymaga od samorządów?

Samorząd powinien mieć 1% na sytuacje kryzysowe i kropka. Ma mieć je stale na wydzielonym subkoncie, niech leży na nim zabezpieczona kwota i w razie czego się ją odpala. Z problemami mamy do czynienia tutaj, a nie z tym, że regionalna izba obrachunkowa robi coś lepiej czy gorzej. Moim zdaniem za bardzo detalicznie schodzi w dół, a za mało wniosków generalnych płynie do góry. Na dodatek jeszcze wnioski te są bardzo często marnotrawione.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy jeszcze ktoś z państwa? Pan przewodniczący Śniadek.

Poseł Janusz Śniadek (PiS):

Generalnie chciałem się zwrócić do państwa z takim przesłaniem, jakie sformułował w swoim podsumowaniu pan poseł Wilczyński, chociaż co do pewnych przesłanek są różnice. Nie będę tego jednak szczegółowo analizował. Natomiast generalnie to tak.

Tytuł informacji, którą nam państwo przedstawiliście, brzmi: „Skuteczność funkcji kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych w aspekcie obowiązujących przepisów prawnych". Pod koniec informacji formułujecie państwo część postulatów *de lege ferenda*, może ta lista jest jeszcze pełniejsza.

Przewodnicząca KR RIO Grażyna Wróblewska:

Tak, to są tylko wybrane.

Poseł Janusz Śniadek (PiS):

Natomiast tym, co jest moim rozczarowaniem po przejrzeniu tego dokumentu, jest to, że spodziewałbym się, a nawet próbowałem tego dociekać… Formułujecie, iż największym dostrzeganym przez was problemem, jest kwestia nadmiernego zadłużania się samorządów. Nigdzie jednak nie znalazłem informacji zbiorczej o generalnym poziomie zadłużenia. Skuteczność funkcji kontrolnej postrzegałbym w zmniejszaniu się tego zadłużenia.

Informacja oparta jest na bardzo suchej statystyce, zawierającej liczbę kontroli w danym obszarze, liczbę stwierdzonych nieprawidłowości itd. Sama liczba tych uchybień nie daje mi jednak pojęcia, jako czytelnikowi tego raportu, o powadze naruszeń, które z tego wynikają. Tak jak mówię, chodzi o wielkość zadłużenia i jego ewentualne zmniejszanie się.

To zadłużenie jest często wykreowane. Piszecie państwo o chęci pozyskiwania wkładów własnych dla pozyskiwania większych funduszy. W jakimś stopniu usprawiedliwia to owo zadłużanie, o ile efekty podejmowanych później prac czy działań są adekwatne do ponoszonego ryzyka. Tak bym to formułował. Tego typu generalnych wniosków w tym opracowaniu bardzo mi brakuje.

Natomiast myślę, że rzeczywiście warto byłoby, nawet na podstawie zawartych tu wniosków *de lege ferenda*, sformułować jakiś dezyderat z naszej strony do Ministerstwa Finansów z prośbą o wyjaśnienie, co się stało z wcześniejszymi postulatami izb obrachunkowych.

Dziękuję.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Czy mogę jeszcze *ad vocem*? Cieszę się, że mamy w Komisji dyskusję i możemy podyskutować partnersko.

Otóż kryterium zadłużania nie jest dobrym kryterium; albo inaczej – nie można na nie patrzeć bezwzględnie. Proszę wziąć pod uwagę następującą sytuację. Trzy bądź cztery lata temu można było kilometr drogi wykonać za kwotę x, a dzisiaj, żeby zrobić to samo, trzeba wydać 2x. W związku z powyższym można postawić samorządowi zarzut, dlaczego robi tę drogę dopiero teraz, skoro mógł ją zrobić cztery lata temu, zadłużając się. Oszczędzono by x.

W związku z powyższym zadłużanie ma to do siebie, że musi być rozważane na planie potencjału dochodowego gmin i jej oddolnego standingu. Chodzi o to, że potencjał dochodowy rośnie jak rośnie i czy istnieje zagrożenie spłaty tego kredytu. Dopiero wtedy mamy prawdziwy obraz. Będą jednostki, które spokojnie dadzą sobie radę nawet z wysokim zadłużeniem i będą takie, które nie będą sobie radziły. Musi być wykonana głębsza analiza ekonomiczna, żeby odpowiedzieć na pytanie, czy zadłużanie jest racjonalne czy nie.

Tak jak powiedziałem, musi być nawet koordynacja z cyklem koniunkturalnym. Chodzi o to, że w jednym okresie można wykonać pewne przedsięwzięcia taniej, a w innym będzie to zdecydowanie droższe. Zatem znowu potrzebujemy jakieś inżynierii analitycznej, która pozwalałyby wyposażyć kontrolę państwową w dobre narzędzia, albo nauki, która byłaby w stanie, wyciągając wnioski z funkcjonowania instytucji kontroli państwowej, powiedzieć, jak kontrola powinna być formatowana, aby osiągała największe wyniki.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani przewodnicząca, w jakiej formie ostatnio zwracaliście się do Ministerstwa Finansów, do premiera albo do kogokolwiek o zmianę ustawową?

Przewodnicząca KR RIO Grażyna Wróblewska:

Wnioski *de lege ferenda* są formułowane i zawarte w naszym rocznym sprawozdaniu, które przedkładamy Sejmowi i Senatowi. Od kilku lat robimy to też w formie odrębnej publikacji. Zatem w mojej ocenie wydaje się, że jednak lektura tych wniosków przez członków Komisji i parlamentarzystów powinna dać impuls do tego, aby zainteresować się problemem.

Zdarzyło się tylko raz, że minister administracji i cyfryzacji poinformował nas, komu przekazał wnioski pokontrolne, tj. ministrowi edukacji, ministrowi ochrony środowiska i że oczekuje informacji o sposobie ich realizacji. Wnioski te i tak nie zostały zrealizowane. W oświacie może po części, bo zmieniły się przepisy ustawy i zasady funkcjonowania oświaty, sprawy dotowania placówek oświatowych zostały uregulowane na nowo. Można więc powiedzieć, że w jakiś sposób ten wniosek został skonsumowany poprzez zmiany systemowe.

Natomiast co do innych wniosków, to na posiedzeniu tej Komisji, kiedy omawialiśmy wyniki kontroli koordynowanej w ubiegłym roku, byli przedstawiciele Ministerstwa Środowiska i mówili, że tak, cieszą się z tych wniosków, podejmą działania, żeby je zrealizować. Na ten moment mamy tylko propozycję zmiany w rozporządzeniu, że w jednym rozdziale znalazło się, gdzie wydatki te są finansowane, bo będzie to łatwe do wyłuskania. Nigdzie indziej nie będziemy ich szukać w sprawozdaniach.

Jeśli chodzi o wnioski dotyczące sprawozdawczości, czy jeżeli chodzi o zmianę ustawy o finansach publicznych, wielokrotnie zmienianą, to otrzymaliśmy dwa tygodnie temu informację z Ministerstwa Finansów, że większość naszych wniosków została uwzględniona przy projektowaniu zmiany ustawy o finansach publicznych. Natomiast złożone zostały kolejne, podano uzasadnienie, dlaczego niektórych nie uwzględniono.

Chodziło nam głównie o wprowadzenie obowiązku zaliczania do tytułów dłużnych także tych zobowiązań, które zaciągane są przez jednostki w parabankach po to, żebyśmy mieli pełną wiedzę w sprawozdaniach, a nie ogólnie. Żeby nie okazywało się w toku kontroli, że dana gmina czy jednostka jest zadłużona w parabanku, a żaden podmiot o tym nie wie.

Występowaliśmy przeciwko temu, żeby informacje o zadłużeniu jednostek były zbierane w formie ankiet. Do tej pory bowiem Ministerstwo Finansów zwraca się do nas, dwukrotnie w ciągu roku, z ankietą, żebyśmy wystąpili do samorządu, który ma podać w ankiecie, czy jest zadłużony w parabanku, na jaką kwotę, jakie są koszty obsługi, jakie ma inne zadłużenia, niezależnie od tych, jakie są wykonane w sprawozdaniu Rb-Z.

Zbieramy te dane w informacji według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., pokazując, czy liczba podmiotów zadłużonych w parabankach zwiększyła się czy zmniejszyła. Jednak to zadłużenie w parabankach wartościowo nie jest takie duże, to jest około 250 000 tys. zł. W skali zadłużenia z tytułu zaciągania pożyczek i kredytów, a taką możliwość daje przecież ustawa o finansach publicznych, jest to niewielka skala. Niech jednak będzie to jasno pokazane w sprawozdaniu, jakie podmioty korzystają.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

To powinno od razu zapalić czerwoną lampkę. Jeżeli bowiem gmina nie potrafi zaciągnąć kredytu komercyjnego w normalnym systemie bankowym, to znaczy, że leży na łopatkach.

Cieszę się z tej rozmowy o kredytach. Skoro udaje się wprowadzić jednolity plik kontrolny tak, żeby złapać funkcjonowanie podmiotów gospodarczych, to dlaczego Ministerstwo Finansów nie uruchomi jakiejś aplikacji, która będzie pokazywała ruchy związane z zadłużeniem, tj. ile, komu i gdzie? Wtedy całe państwo ma przegląd sytuacji, co się dzieje w tej wrażliwej, tu się zgadzamy, dziedzinie. Mamy raczej, jak pan widzi, do czynienia z zaniechaniem po stronie państwa, które tak bardzo troszczy się o dochody, że poświęca temu 99% energii, a nie troszczy się o to, czy samorząd terytorialny działa bezpiecznie.

Po prostu nie mamy oprzyrządowanego RIO. To jest obszar autonomicznie funkcjonujący, a ministerstwo żąda ankiet. To jest żenujące. Można powiedzieć, że jesteśmy w żenującym stanie organizacji, czy jeżeli chodzi o sferę informacji o kluczowych elementach funkcjonowania samorządu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Kiedy zwracaliście się państwo do Ministerstwa Finansów?

Przewodnicząca KR RIO Grażyna Wróblewska:

Uwagi do przedłożonego projektu ustawy o finansach publicznych składaliśmy w ubiegłym roku. W 2017 r. projekt zmian w ustawie o finansach publicznych był przygotowywany, dyskutowany i wtedy składaliśmy uwagi. Projekt ten nie doczekał się realizacji, nie trafił od obrady rządu.

Teraz pojawił się nowy projekt, ale większość uwag, które zgłaszaliśmy do poprzedniego projektu, jest w nim uwzględniona. Jeszcze nie zajmowała się nim Rada Ministrów. Pracuje nad nim jeszcze Ministerstwo Finansów, ale jest już upubliczniony. Zatem może się coś zmieni.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mam pytanie do przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Czy jest państwu znany postulat dotyczący dofinansowania straży pożarnej?

Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Tomasz Iwański:

Niestety nie mamy wiedzy na ten temat.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jest konkretny postulat dofinansowania straży pożarnej przez powiaty.

Proszę sięgnąć po informację, która została dzisiaj przedłożona Komisji. Parę spraw odnosi się wprost do ministra spraw wewnętrznych. Minister spraw wewnętrznych powinien zastanowić się, czy wesprzeć postulaty regionalnych izb obrachunkowych.

Słyszałem, że ministerstwo postulowało zasadniczą zmianę funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych. Prezydent tę ustawę zawetował, niemniej, jeśli nie da się tego zmienić kompleksowo, całościowo, to powinniśmy reagować na te uwagi regionalnych izb obrachunkowych, które zdaniem ministerstw są zasadne.

Czy na dzisiejsze spotkanie ktoś z Ministerstwa Finansów był zaproszony? Tu jest taki jeden krótki postulat dotyczący Ministerstwa Finansów: „W ocenie Krajowej Rady niezbędne jest wprowadzenie w ustawie o działalności leczniczej obowiązku uzyskiwania zgody podmiotu prowadzącego na zaciągnięcie kredytu, pożyczki lub emisji papierów wartościowych”. Ta sytuacja w szpitalach cały czas się powtarza. Sytuacja finansowa jest zła. Zaciągane są kredyty. O tych kredytach organ prowadzący często dowiaduje się już po fakcie. To jest może też w jakimś sensie wina organu prowadzącego – braku kontroli albo po prostu dociekliwości.

Niemniej jednak, gdyby taki przepis był zawarty wprost, byłoby to ograniczeniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej, natomiast w przypadku procedury służby zdrowia, wydaje się to jednak zasadne. To nie jest przedsiębiorstwo, które ma przynosić zyski.

Przewodnicząca KR RIO Grażyna Wróblewska:

Chcę tylko zakomunikować, że w 2017 r. prowadziliśmy z inicjatywy krajowej rady kontrolę koordynowaną dotyczącą zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Kontrolą objęto placówki objęte właściwością wszystkich izb. Wyniki tej kontroli będą państwu prezentowane. Ze wstępnych ustaleń wynika, że zaciąganie zobowiązań, także w instytucjach parabankowych, zupełnie niepanowanie nad pozyskiwaniem środków, które mają zabezpieczyć funkcjonowanie – to poważny problem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Wyczerpaliśmy temat.

Proszę bardzo, panie pośle.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Męczyliśmy się wczoraj czy przedwczoraj nad planem kontroli NIK. Czy to nie jest moment, w którym powinniśmy poprosić NIK, aby skontrolował tryb wykorzystywania wniosków *de lege ferenda* – własnych i regionalnych izb obrachunkowych? Może również Państwowej Inspekcji Pracy? Po to, byśmy mieli wreszcie odpowiedź, co tak naprawdę

się z tym wszystkim, do licha, dzieje? Czy jesteśmy oprzyrządowani prawnie w tej kwestii, czy o co chodzi, że problem wraca nam jak zwrotka przy każdym rozpatrywaniu sprawozdania NIK? Jest taki rytm, że akurat tym się zajmujemy.

Może byłoby dobrze, żebyśmy jako Komisja po prostu zakończyli ten problem i mieli w dorobku coś takiego twardego, żeby potem faktycznie wyłonił się z tego jakiś system. Jeżeli oni to zrobią, może się okazać, że może faktycznie potrzebujemy jakiejś zmiany w systemie prawnym, by wnioski te były traktowane z najwyższą powagą. Formułują je bowiem kluczowe organy do kontroli, naprawy funkcjonowania państwa.

Myślę, że jako Komisja do Spraw Kontroli Państwowej wniosek o taką kontrolę spokojnie możemy złożyć.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję.

Myślę, że od razu możemy poprosić o przekazanie panu ministrowi spraw wewnętrznych, że Komisja prosi o ustosunkowanie się do postulatów regionalnych izb obrachunkowych. Ministerstwo jednak jest przecież odpowiedzialne za przygotowywanie aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem samorządu. Tak jak mówię, wydaje się, że odpowiedź na wniosek nr 6 ze str. 20 dotyczący straży pożarnych jest niezbędna.

Zatem prosiłbym o ustosunkowanie się ministra do wniosków regionalnych izb obrachunkowych, w szczególności do wniosku nr 6, dotyczącego dofinansowania straży pożarnych. Minister może bowiem odpowiedzieć wprost, czy widzi potrzebę inicjatywy ustawodawczej czy nie.

Co do pozostałych wniosków – czy widzi zasadność uwag zgłaszanych przez regionalną izbę obrachunkową? Z inicjatywą zmian dotyczących podatków musi wystąpić minister finansów. Jeśli chodzi o ustawę, o której mówiłem, czyli ustawę dotyczącą funkcjonowania zakładów opieki zdrowotnej – minister zdrowia.

Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Komisja przyjęła informację złożoną przez przewodniczącą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych do wiadomości. Taka jest bowiem reguła. Nie słyszę sprzeciwu. Dziękuję państwu bardzo. Zamykam posiedzenie Komisji.